

Riguardo all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, è da dire che, benché l'art. 12, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229, abbia introdotto l'AIR per le Autorità indipendenti, lo stesso articolo, al comma 4, ha esplicitamente escluso dall'AIR le segnalazioni e le altre attività consultive, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni, vale a dire gli interventi dell'Autorità in materia di intese restrittive della concorrenza, di abusi di posizione dominante e di controllo delle concentrazioni. In particolare, da parte della predetta Autorità si osserva che tale esclusione rinviene la propria *ratio* nella circostanza che l'Autorità stessa è istituzionalmente preposta non a regolare *ex ante* il mercato, ma a garantirne il corretto funzionamento attraverso la repressione *ex post* degli illeciti concorrenziali posti in essere dalle imprese.

L'Autorità quindi rappresenta che, alla luce di ciò, non essendo l'Autorità titolare in via diretta di compiti regolatori, non si è dotata fino ad oggi di strutture stabilmente preposte all'analisi di impatto della regolazione, né ha introdotto in modo sistematico procedure interne di analisi di impatto (AIR) e verifica di impatto (VIR).

Peraltro, nel corso del 2012 l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica diversi schemi di atti di regolamentazione al fine di raccogliere da parte dei soggetti interessati osservazioni e commenti. L'Autorità fa esplicito riferimento:

- al regolamento di procedura per l'applicazione dell'art. 62 della legge n. 27/2012 (AGCM, *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in G.U. n. 58 del 9 marzo 2013),
- all'introduzione del *rating* di legalità (AGCM, Delibera n. 24075 del 14 novembre 2012 "*Regolamento di attuazione dell'art. 5-ter del d.l. n. 1/2012, così come modificato dall'art. 1, comma 1-quinquies del d.l. 29/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 62/2012*" pubblicata in *Boll.* 49/2012 e in G.U. 18 dicembre 2012, n. 294),
- all'emanazione di una nuova comunicazione sulle procedure di applicazione dell'art. 14-ter della legge n. 287/90 (AGCM, Delibera n. 23863 del 6 settembre 2012 "*Procedure di applicazione dell'art. 14 ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*" in *Boll.* 35/2012),
- al nuovo regolamento in materia di pratiche commerciali scorrette, di pubblicità ingannevole e di clausole vessatorie (AGCM, Delibera n. 23788 dell'8 agosto 2012 "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie*" in G.U. n. 200 del 28 agosto 2012).

Nella stesura definitiva di ciascuno di tali atti, l'Autorità comunica di aver tenuto ampiamente conto delle osservazioni ricevute, introducendo in alcuni casi modifiche e integrazioni anche di rilievo rispetto allo schema di testo inizialmente pubblicato.

L'ISVAP (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo), nei cui poteri, funzioni e competenze è succeduto a far data dal 1° gennaio 2013 l'IVASS (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni), fin dal 2006 ha informato la propria attività regolamentare a principi di trasparenza, proporzionalità e pubblica consultazione previsti dall'art. 23 della legge n. 262/2005, nonché dal precedente art. 191, comma 4, del D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle Assicurazioni). Tutti i 44 Regolamenti di attuazione del suddetto Codice o di altre disposizioni legislative fino ad oggi emanati sono stati preceduti da una fase di pubblica consultazione svolta mediante pubblicazione dello schema di provvedimento adottato sul sito internet istituzionale e, se richiesti o ritenuti necessari, eventuali incontri, tavole rotonde e colloqui con le categorie interessate, onde acquisire informazioni utili a valutare gli effetti della regolamentazione sui soggetti destinatari dell'atto, nonché a consentire l'individuazione della scelta regolatoria più efficace nel rispetto del principio di proporzionalità.

Anche in occasione dell'adozione dei nuovi Regolamenti emanati nel corso del 2012 (Regolamenti n. 40-45) e per i provvedimenti recanti modifiche ed integrazioni a precedenti disposizioni regolamentari, sono stati pubblicati integralmente i commenti ricevuti in un documento che offre una sintesi dei commenti stessi e, per ciascuno di essi, le valutazioni dell'Istituto e le conseguenti scelte regolatorie adottate, con le relative motivazioni.

I Regolamenti adottati dall'Istituto sono poi anche accompagnati da una Relazione che riporta un'analisi dei presupposti di natura giuridica e del contesto disciplinare di riferimento, nonché valutazioni circa gli obiettivi e le finalità del prefigurato intervento di regolazione.

Si segnala inoltre che l'ISVAP ha predisposto e sottoposto a procedura di pubblica consultazione (documento di consultazione n. 28 del 2008) uno schema di Regolamento sull'applicazione dei principi di cui all'art. 23 della L. 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali di propria competenza ed il Regolamento medesimo, con il quale venivano codificate le procedure seguite, era in procinto di definitiva emanazione. Nelle more di conclusione dei lavori per la definitiva adozione, è intervenuto il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha istituito l'IVASS, cui sono state attribuite le competenze dell'ISVAP. Le esigenze di realizzazione di una piena integrazione dell'attività di vigilanza nel settore assicurativo, anche attraverso un più stretto collegamento con la vigilanza bancaria, che hanno ispirato il predetto intervento legislativo di

riforma, hanno consigliato di attendere la piena operatività dell'IVASS per dar corso all'adozione della disciplina in parola.

Nell'ambito delle attività di revisione dell'organizzazione e delle procedure interne dell'IVASS finalizzate al perseguimento delle descritte finalità è prevista, in tempi brevi, anche la definitiva emanazione del suddetto Regolamento.

Alle medesime esigenze nonché, più in generale, in ossequio agli obblighi di monitoraggio e aggiornamento periodico, almeno triennale, del contenuto della normativa richiesti dall'art. 23, comma 3, della L. 28 dicembre 2005, n. 262, è ispirato l'avviato processo di revisione dell'insieme della regolamentazione di derivazione ISVAP.

La CONSOB (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) ha intensificato nel 2012 l'utilizzo delle metodologie AIR, con lo scopo di individuare, anche sulla base di dati ed evidenze empiriche nonché sui dati e contributi esterni forniti dalle consultazioni effettuate, le opzioni regolamentari rispondenti in maniera più efficiente e più efficace agli obiettivi sottesi alle norme regolamentari oggetto di modifica.

In particolare, nei primi mesi del 2012 la CONSOB ha continuato l'attività ricognitiva delle norme regolamentari che disciplinano gli emittenti e i mercati (già avviata nel 2011 attraverso l'istituzione di appositi "tavoli di lavoro"), nella triplice prospettiva di: 1) mantenere dei livelli di regolazione adeguati rispetto a quanto previsto dall'ordinamento comunitario, con specifica attenzione all'eliminazione del fenomeno del *gold plating*; 2) razionalizzare gli adempimenti connessi allo status di "società quotata", al fine di ridurre i costi; 3) mantenere un elevato livello di vigilanza sul mercato, a tutela degli interessi dei risparmiatori.

In data 22 marzo 2012 è stato pubblicato un documento di consultazione contenente proposte di modifica e/o abrogazione di alcune norme contenute nel Regolamento Emittenti e nel Regolamento Mercati. Le proposte di modifica alle disposizioni regolamentari sono state suddivise in cinque sezioni di riferimento: 1) emittenti diffusi; 2) offerte pubbliche; 3) diritti dei soci; 4) obblighi informativi; e 5) Regolamento Mercati.

Alcune delle principali modifiche proposte al mercato durante la fase di consultazione sono state supportate dall'utilizzo delle metodologie di Analisi di Impatto della Regolamentazione, nell'intento di affinare le norme in corso di emanazione e tenendo conto, al tempo stesso, delle effettive conseguenze connesse alle possibili opzioni regolamentari adottabili. L'analisi delle opzioni regolamentari ha riguardato, in particolare, la modifica: a) delle soglie per la comunicazione delle operazioni di compravendita di strumenti finanziari da parte delle società emittenti azioni e delle società di gestione di fondi chiusi; b) delle soglie di partecipazione per la presentazione di liste

per l'elezione del consiglio di amministrazione; nonché c) dei requisiti per l'individuazione degli emittenti strumenti finanziari diffusi fra il pubblico in misura rilevante. È stato inoltre predisposto un questionario con il quale la CONSOB ha acquisito ulteriori elementi utili per confermare le analisi svolte nella fase di redazione del documento di consultazione e per valutare l'impatto sugli oneri amministrativi e sui costi di *compliance* in termini qualitativi (impatto contenuto, medio, elevato) e, ove possibile, per addivenire ad una stima dei risparmi derivanti dalle misure di semplificazione proposte. In esito ai risultati emersi dalla consultazione, la Commissione con delibera 9 maggio 2012 n. 18214, ha apportato le conseguenti modifiche al Regolamento sugli Emittenti e al Regolamento sui Mercati.

Sempre nel corso del 2012 si è proceduto ad una radicale revisione della disciplina della Camera di Conciliazione e Arbitrato presso la CONSOB, originariamente adottata in attuazione del decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, recante l' "Istituzione di procedure di conciliazione e di arbitrato, sistema di indennizzo e fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori in attuazione dell'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262", al fine di tener conto dei profondi mutamenti intervenuti negli oltre tre anni trascorsi dalla sua emanazione.

In data 5 aprile 2012 è stato pubblicato il documento di consultazione riguardante le modifiche da apportare al Regolamento di attuazione del decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, concernente la Camera di Conciliazione e Arbitrato presso la CONSOB e le relative procedure, adottato dalla CONSOB con delibera n. 16763 del 29 dicembre 2008 (il "Regolamento"). Le proposte di modifica del citato Regolamento sono state precedute e si sono basate su una attenta analisi dei fallimenti della regolamentazione e sull'analisi costi/benefici delle opzioni regolamentari proposte, nonché sull'analisi di impatto delle proposte regolamentari in questione sugli iscritti nell'elenco degli arbitri e dei conciliatori. In particolare, le proposte di modifica del Regolamento sono state raffrontate con ulteriori ipotesi, quali l'introduzione, in via legislativa, di un sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie a cui gli intermediari sono obbligati ad aderire, analogo a quello introdotto nell'intermediazione creditizia attraverso l'art. 128-bis del Testo Unico Bancario e la conseguente istituzione dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), e l'opzione zero (mantenimento dello status quo). All'esito delle osservazioni pervenute in sede di consultazione, le scelte regolamentari adottate sono state accompagnate da un documento di "Analisi d'Impatto della Regolamentazione" contenente le principali valutazioni sottostanti alle opzioni regolamentari prescelte, nonché da un documento contenente le considerazioni in merito alla c.d. internalizzazione della Camera (che è oggi composta da un Presidente e da due membri, nominati dalla Commissione, scelti tra dipendenti in servizio della CONSOB appartenenti alla carriera direttiva superiore che non siano preposti o assegnati ad unità organizzative con funzioni di vigilanza ovvero sanzionatorie

nelle materie di competenza della Camera). Le analisi condotte ed i relativi risultati sono stati esposti nel documento relativo agli esiti della consultazione del 6 giugno 2012. Le modifiche al Regolamento sono state adottate con successiva delibera della Commissione del 18 luglio 2012 n. 18275, ed entrate in vigore il 1° agosto 2012.

Conformemente a quanto disposto dall'art. 6, comma 3, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, la CONSOB, a partire dal 2012, ha provveduto ad una analitica mappatura degli obblighi di informazione in capo ai soggetti vigilati previsti dalle disposizioni regolamentari da essa emanate in virtù delle deleghe stabilite dal Testo Unico della Finanza ("TUF"). Ad esito della prima analisi sono state individuate alcune tipologie di interventi che saranno implementati - secondo un programma di attività - attraverso modifiche di natura regolamentare, organizzativa ed informatica, volte a conseguire una riduzione degli oneri per i soggetti vigilati e ad incrementare i benefici per il mercato nel suo complesso.

La misurazione degli oneri amministrativi sarà pertanto aggiornata e completata, attraverso il dialogo con i soggetti obbligati, al fine di poter definire stime di costi unitari, che consentano di definire compiutamente tutti i costi e gli associati benefici di ciascun obbligo informativo.

Le aree oggetto di possibili interventi volti alla razionalizzazione e riduzione di oneri in attuazione del citato art. 6, comma 3, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, da attuare nel corso del biennio 2013-2014, sono state pubblicate sul sito internet della CONSOB.

Gli interventi per la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e dei soggetti vigilati verranno realizzati attraverso proposte di modifiche regolamentari e normative, assicurando, laddove necessario, la partecipazione ed il coinvolgimento dei soggetti interessati, anche attraverso consultazioni pubbliche.

I documenti richiamati sono a disposizione del pubblico sul sito internet della CONSOB, sezione "consultazioni concluse".

Nel corso del 2012 l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG) non ha concluso alcuna analisi di impatto: secondo quanto precisato dalla stessa Autorità, le Air originariamente previste nel corso del 2012 su due provvedimenti riguardanti, rispettivamente, la qualità del servizio di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2013-2016 e la definizione delle tariffe per il medesimo servizio, saranno concluse entro il 2013. Questo slittamento è dovuto alla decisione del Collegio dell'Autorità di prorogare al 31 dicembre 2013 la validità delle precedenti disposizioni regolatorie. Nel 2012 l'Autorità, nell'ambito delle azioni volte al miglioramento della qualità della regolazione e nel quadro delle strategie rivolte alla manutenzione del quadro

regolatorio, ha avviato una fase di studio, volta alla semplificazione dell'attuale metodologia AIR. La revisione della metodologia AIR ha come obiettivo, da un lato, quello di rendere più snella e attuabile l'analisi di impatto regolatorio, dall'altro quello di diffondere ed estendere l'utilizzo dell'analisi dell'impatto regolatorio ad un numero sempre maggiore di provvedimenti, in coerenza con le linee strategiche riportate nel Piano Strategico 2012-2014 dell'Autorità (allegato alla deliberazione 308/2012/A dell'Autorità) e mantenendo inalterate le prerogative inerenti l'efficacia e la trasparenza dell'azione regolatoria. Con la Delibera 41/2012/A l'Autorità ha avviato un procedimento inerente l'adozione di "Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi posti a carico dei soggetti regolati"; le Linee guida sono state sottoposte a consultazione pubblica (cfr. Delibera 96/2013/A) dal 7 marzo 2013 al 12 aprile 2013.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) sottolinea che nel corso del 2012 diverse decisioni regolamentari sono state adottate seguendo diversi requisiti metodologici tipici dell'AIR quali: l'identificazione dell'ambito di intervento (ad esempio, l'individuazione del mercato rilevante); l'individuazione degli obiettivi (riconducibili a quelli prefissati dal legislatore nel Codice delle comunicazioni elettroniche e nella disciplina in materia di servizi *media* audiovisivi); l'esposizione delle ragioni di opportunità dell'intervento e delle diverse opzioni regolamentari, ove esistenti (per esempio, con l'esplicitazione delle valutazioni alla base dell'imposizione di specifici obblighi regolamentari scelti in rapporto al novero dei possibili rimedi esperibili o previsti dal quadro normativo di riferimento); ampio è il ricorso alle consultazioni pubbliche al fine della formazione del provvedimento finale e diverse attività regolatorie si conformano a specifiche metodologie fissate dalla Commissione europea, come nel caso dei procedimenti inerenti alle analisi dei mercati e all'imposizione di *remedies*, che presuppongono una valutazione degli impatti prodotti dalle decisioni pubbliche.

Si conferma quindi da parte dell'Autorità, anche per il 2012, il ricorso a elementi tipici della metodologia AIR nei processi decisionali dell'Autorità, in particolare in quei procedimenti di regolamentazione che sono conformati da discipline positive dell'ordinamento europeo; come detto, i procedimenti in questione presentano elementi corrispondenti ad alcuni adempimenti tipici delle procedure di AIR: la consultazione dei soggetti interessati dalle misure regolamentari, previa pubblicazione in forma accessibile delle informazioni poste a fondamento del progetto di misura; una valutazione dei potenziali effetti dell'intervento regolamentare proposto sul funzionamento del mercato, in rapporto ai processi concorrenziali in atto e/o alle libertà fondamentali coinvolte; il ricorso a sistemi di monitoraggio e riesame periodico.

Ciò premesso, l'Autorità fornisce alcuni esempi concreti di procedimenti caratterizzati dal ricorso ad elementi tipici della metodologia AIR:

- a) con specifico riguardo alle comunicazioni elettroniche, l'Autorità segnala nel 2012 il procedimento di adozione della delibera n. 1/12/CONS che individua gli obblighi relativi ai servizi di accesso alle reti di nuova generazione e in cui è delineato un approccio regolamentare inteso ad equilibrare i temi della concorrenza e della promozione degli investimenti nei mercati in postazione fissa.
- b) L'Autorità ancora rileva che non sono mancati procedimenti nel campo della tutela degli utenti dei servizi di comunicazioni elettroniche – ad esempio quello in materia di qualità e carte dei servizi di comunicazioni mobili e personali (delibera n. 154/12/CONS) – che, pur non essendo assoggettati alla disciplina delle analisi dei mercati secondo i dettami delle direttive comunitarie, presentano elementi strutturali e funzionali che concorrono alla qualità della regolamentazione, come lo svolgimento di consultazioni pubbliche, anche per mezzo dei lavori di uno specifico tavolo tecnico. In questo senso, anche il procedimento propedeutico al finanziamento dei costi del servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche (delibera n. 139/12/CIR) presuppone una consultazione pubblica (delibera n. 35/12/CONS) e l'analisi, *inter alia*, del livello di concorrenzialità del mercato, del grado di sostituibilità tra servizi di telefonia, nonché la valutazione dei benefici diretti e indiretti derivanti dalla fornitura del servizio a fronte dei costi netti sostenuti dall'impresa incaricata.
- c) Tali elementi sono altresì evidenziati dall'Autorità negli interventi di regolamentazione dei mercati dell'audiovisivo, dove si segnalano, a titolo esemplificativo, la consultazione (delibera n. 103/12/CONS) e la successiva decisione (delibera n. 630/12/CONS) svolte in relazione all'identificazione delle piattaforme emergenti per la produzione e distribuzione di contenuti audiovisivi, cui è subordinata l'applicazione di un regime regolamentare speciale ai fini della commercializzazione dei diritti sportivi.
- d) Anche nel settore dei servizi postali, i primi procedimenti avviati, per esempio in materia di servizio universale (delibera n. 444/12/CONS), prevedono il ricorso alle consultazioni pubbliche e all'analisi di costi e benefici per l'impresa designata. Peraltro, nella fase propedeutica alla verifica e ripartizione del costo netto del servizio universale postale, l'Autorità ha preliminarmente avviato una valutazione

dell'impatto sistemico delle condizioni generali di contratto proposte dal gestore Poste Italiane.

Per quanto riguarda la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), una novità di rilievo rispetto all'anno precedente è rappresentata dalla pubblicazione del *Bilancio di mandato 2005-2012 dell'Autorità* che opera una valutazione *ex post* dell'attività regolamentare posta in essere nel corso del settennato tenendo conto, da un lato, delle tendenze economiche e di mercato in atto e, dall'altro, dei risultati conseguiti nel settore delle comunicazioni anche per effetto dell'azione del regolatore. Il bilancio di mandato ha inteso esplorare il nesso tra l'azione regolamentare e le trasformazioni tecniche, economiche e socio-culturali del settore in una duplice ottica, di riflessione e di strategia. La ricostruzione del percorso regolamentare, nei suoi tratti salienti, si è proposta di fornire, in primo luogo, elementi di riflessione e analisi sui principali interventi che hanno segnato il settennato 2005-2012, ponendo le basi per una valutazione *a posteriori* delle decisioni adottate alla luce di una ricostruzione del contesto di riferimento e dei risultati conseguiti. In secondo luogo, ha consentito di leggere le scelte assunte in una prospettiva strategica, con lo scopo di trarre indicazioni per il futuro. Le valutazioni qualitative e quantitative ivi contenute rappresentano, infatti, un primo esercizio volto a sperimentare forme di rendicontazione dell'attività regolatoria (in senso ampio), in chiave strategica e programmatica, attraverso la possibilità di ricostruire in maniera trasparente un quadro di sintesi dell'azione dell'Autorità in un arco temporale pluriennale e, di conseguenza, valutarne gli effetti sull'evoluzione dei settori regolati. Il bilancio di mandato è stato inteso, in definitiva, come funzionale alla necessità di informare in modo trasparente gli *stakeholder* circa il ruolo che assolve il Regolatore nel contesto dell'ecosistema digitale.

Oltre alla novità rappresentata dal bilancio di mandato, l'Autorità ricorda l'attività sistematica di revisione periodica degli obblighi regolamentari già evidenziata per il 2011. Nel settore delle comunicazioni elettroniche, per esempio, la rinnovazione degli obblighi concernenti i prezzi dei servizi che compongono le diverse offerte di riferimento di Telecom Italia (ad esempio, la delibera n. 93/12/CIR) è subordinata allo svolgimento di verifiche periodiche nell'ambito delle analisi di mercato e di attività di vigilanza, dirette a verificare il permanere delle condizioni economiche che hanno giustificato l'intervento regolamentare in un dato arco temporale. In altri termini, il procedimento valutativo richiesto ai fini della verifica periodica delle condizioni che giustificano il mantenimento dell'intervento regolamentare comprende la considerazione degli effetti degli obblighi introdotti in precedenza.

Infine, la Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, presentata nel giugno 2012 al Parlamento, come ogni anno, contiene, fra l'altro, dati e rendiconti relativi ai settori di competenza e agli interventi di regolamentazione adottati.

Da parte dell'AVCP (Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) si rappresenta che, nell'espletamento delle proprie funzioni di soggetto preposto alla vigilanza del settore dei contratti pubblici, si è garantito il rispetto del principio di partecipazione all'iter decisionale da parte dei soggetti interessati. Per le questioni di interesse generale, ogni soluzione fornita dall'Autorità è stata preceduta dall'attività di consultazione dei soggetti interessati, in tal modo riconoscendo l'importanza di pervenire a soluzioni condivise, quando si opera in un settore in cui convergono potestà pubblicistiche e regole di mercato.

Tale modalità di procedere, consolidatasi da tempo nella prassi dell'Autorità, è espressamente prevista dall'art. 8, comma 1, del Codice dei Contratti, secondo cui *“al fine di migliorare la qualità dei propri atti, l'autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente”*.

Al riguardo, nell'anno 2011 è stato emanato un apposito regolamento – rubricato *“Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture”*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 243, del 18 ottobre 2011 - per disciplinare le modalità di svolgimento delle consultazioni volte all'adozione di atti regolatori di competenza dell'Autorità, quali determinazioni, atti di segnalazione, bandi tipo e linee guida, nonché quelle delle audizioni periodiche degli operatori del mercato.

Con lo scopo di rafforzare l'attività in materia di AIR e di VIR, nonché a seguito della novella legislativa introdotta con il decreto legge n. 70 del 2011 - ove è stabilito l'obbligo per le stazioni appaltanti di adottare bandi di gara in conformità ai modelli predisposti dall'Autorità, sentiti gli operatori interessati, dai quali è possibile discostarsi solo con apposito provvedimento dotato di adeguata motivazione (articolo 64, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 163/2006) - l'Autorità, nel mese di novembre 2012, ha istituito la Direzione Generale Regolazione dei mercati, legislazione e studi. La Direzione è composta di 4 Uffici di cui uno, l'Ufficio studi ed analisi di impatto della regolazione, appositamente preposto allo svolgimento diretto dell'attività di AIR e di VIR, nonché all'eventuale coordinamento di quelle realizzate da altri Uffici dell'Autorità. Accanto a questo Ufficio ve ne sono altri due che svolgono attività di regolazione, uno preposto alla definizione di determinazioni e segnalazioni (Ufficio determinazioni ed atti di segnalazione), l'altro dei bandi-tipo (Ufficio linee guida operative per la gestione delle procedure di gara (bandi tipo)).

L'Ufficio AIR è divenuto operativo, di fatto, all'inizio del 2013 ed è impegnato nella predisposizione di un nuovo Regolamento per l'AIR che si affiancherà al richiamato Regolamento del 2011 sulla disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità.

Tra i primi atti della nuova Direzione si segnalano, in materia di AIR, la *"Call for Proposals"* - *Bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture* e il *Documento di lavoro - Considerazioni sulle osservazioni ricevute*, allegato alla Determinazione su *Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa*.

Con il primo atto l'Autorità ha inteso avviare una consultazione con tutti i soggetti interessati allo scopo di raccogliere osservazioni e proposte sull'individuazione degli specifici settori sui quali si ritiene prioritaria un'attività regolatoria e sulla metodologia per l'adozione dei bandi-tipo previsti dall'articolo 64, comma 4 bis, del Codice; in sostanza, l'Autorità si è rivolta al mercato per conoscere quali siano i settori per i quali gli operatori ritengono urgente un intervento specifico. Nel documento di consultazione sono state fornite indicazioni in merito a taluni settori per i quali l'Autorità, sulla base di segnalazioni ricevute e dati dell'Osservatorio, considera prioritario intervenire con specifici bandi-tipo. L'Autorità rappresenta che, ad esito della consultazione, selezionerà alcuni settori per i quali avviare tavoli tecnici con gli operatori interessati, tenendo in considerazione, insieme alle richieste pervenute, criteri di rilevanza, di innovatività e relativi alle problematiche segnalate.

Nella *Call for Proposals* è esplicitamente indicato, infine, che: *"I bandi-tipo saranno oggetto di aggiornamenti "automatici" nel caso di modifiche normative o orientamenti giurisprudenziali consolidati intervenuti successivamente ed inoltre saranno sottoposti a valutazione di impatto (VIR) dopo un primo periodo di operatività e monitorati costantemente anche sulla base di eventuali quesiti o osservazioni pervenute"*.

Anche il secondo atto richiamato, vale a dire il "Documento di lavoro contenente le considerazioni sulle osservazioni ricevute per la predisposizione della Determinazione sui servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa", contiene elementi di novità nelle modalità di conduzione delle consultazioni con il mercato. Nel documento sono contenute, infatti, le motivazioni per la scelta di determinate opzioni da parte dell'Autorità e le ragioni che hanno portato a respingere talune proposte o considerazioni pervenute. L'attenzione si è concentrata soprattutto sui punti in cui maggiore è la distanza tra la prospettiva dell'Autorità avanzata nei due documenti di consultazione e la posizione degli operatori del mercato, vale a dire la possibilità di recesso dal contratto da parte dei contraenti e le modalità di remunerazione dell'intermediario assicurativo. Con particolare riferimento a quest'ultimo punto, dopo una rassegna della giurisprudenza, della letteratura economica in materia di servizi di intermediazione assicurativa e dell'esperienza estera, è stato presentato un prospetto contenente i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'adozione di tre schemi alternativi, tra cui lo *status quo*, ritenuto però non conforme con il Codice dei Contratti.

L'Autorità rappresenta che l'esigenza di intervenire sul settore assicurativo è nata a seguito di numerose segnalazioni volte ad evidenziare le difficoltà delle pubbliche amministrazioni a reperire una controparte assicurativa e talune problematiche relative alle modalità di conduzione delle gare, nonché a seguito di un esame delle criticità del settore evidenziati dai dati dell'Osservatorio. Inoltre, per l'adozione della determinazione sono state realizzate due consultazioni pubbliche, di cui la prima ha previsto anche un'audizione davanti al Consiglio.

Anche per la consultazione sull'istituto dell'avvalimento, che ha portato alla successiva adozione della Determinazione n. 2 del 01/08/2012, l'Autorità si è avvalsa dell'analisi statistica sui dati dell'Osservatorio per evidenziare, congiuntamente alle segnalazioni ricevute, talune problematiche relative all'istituto.

L'Autorità informa che, complessivamente, il numero di consultazioni condotte nel corso del 2012 è stato pari a 7; si tratta delle seguenti:

- L'avvalimento nelle procedure di gara – solo consultazione *on line*.
- Determinazione dei costi standard per i lavori pubblici – solo consultazione *on line*.
- Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991 – consultazione *on line* e audizione innanzi al Consiglio.
- I contratti di rete nell'ambito delle procedure di gara – solo consultazione *on line*.
- Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa – consultazione *on line* e audizione innanzi al Consiglio.
- Consultazione sullo schema di delibera AVCpass, attuativa dell'articolo 6 bis del Codice – solo consultazione *on line*.
- Seconda consultazione su "Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa" - solo consultazione *on line*.

La COVIP (Commissione di vigilanza sui fondi pensione) segnala la rilevanza di fasi di consultazione. Con delibera del 16 marzo 2012 è stata adottata la Deliberazione "*Disposizioni sul processo di attuazione della politica di investimento*": l'adozione del citato provvedimento è stata preceduta da procedura di consultazione, iniziata il 22 luglio 2011 e terminata il 30 settembre 2011.

Altri livelli di governance, ambito regionale e quadro comunitario ed internazionale

Sul quadro comunitario ed internazionale, nell'allegato A sono illustrati elementi informativi sugli sviluppi nel 2012.

Da segnalare il Rapporto OCSE 2012 sulla qualità della regolazione in Italia nonché le conclusioni adottate nel febbraio 2012 dal Consiglio dell'Unione Europea con riferimento al futuro programma per una normativa intelligente, con l'invito alla Commissione a rafforzare l'applicazione del "test PMI", nel contesto del sistema integrato di valutazioni d'impatto ed a tenere in particolare considerazione gli utenti finali (imprese, specialmente PMI e microimprese, consumatori, pubblica amministrazione), attivandone la partecipazione alle procedure valutative, al fine di individuare i costi eccessivi, le incoerenze, le misure obsolete e inefficaci e di ridurre gli oneri normativi superflui.

In una logica di *governance* multilivello, in adesione alle indicazioni nazionali e comunitarie, nell'ambito regionale si è rilevato un rinnovato impegno delle amministrazioni al perseguimento di una più efficace integrazione degli strumenti valutativi nel proprio ordinamento. In sintesi, si ricorda quanto delineatosi nelle Regioni dell'obiettivo convergenza anche in relazione all'attuazione del progetto POAT-DAGL e si fa cenno ancora ad importanti iniziative:

- in *Abruzzo*, con la l.r. n. 40/2012 "*Promozione e sviluppo del sistema produttivo regionale*";
- in *Lazio*, con il Regolamento regionale n. 12 del 2012 recante disposizioni attuative e integrative della l. r. n. 8 del 2011 (*Disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione della normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa*);
- in *Liguria*, con la l.r. n. 1/2012 recante norme per sostenere lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese liguri;
- nelle *Marche*, con la presentazione a luglio 2012 di un pdl "*Legge di innovazione e semplificazione amministrativa*";
- in *Emilia Romagna*, con l'attuazione della l.r. n. 18/2011 (*Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione*);
- in *Toscana*, con l'approvazione del "Documento d'attuazione del Progetto integrato di sviluppo - PIS. Semplificazione";
- in *Veneto*, con l'adozione del nuovo Statuto Regionale.

Nell'allegato B sono riportati più estesi elementi informativi riguardo a quanto indicato; ciò si aggiunge a quanto già precedentemente esposto su iniziative ed attività svolte nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza nell'ambito del predetto progetto POAT-DAGL.

6. Considerazioni conclusive e propositive

Nel 2012 è proseguita l'azione tesa a migliorare la qualità delle AIR prodotte dalle amministrazioni centrali, cercando di valorizzare ulteriormente il loro ruolo di supporto informativo al processo decisionale; come l'anno precedente, il livello di ottemperanza rispetto all'obbligo di elaborare una Relazione AIR è stato molto elevato.

Nonostante l'impegno delle amministrazioni, occorre riconoscere che il livello qualitativo delle analisi non è ancora soddisfacente e che, quindi, è necessario proseguire nel complesso delle azioni tese al miglioramento dell'AIR.

L'attuale sistema, infatti, è ancora caratterizzato da una serie di criticità che minano l'efficacia dell'analisi di impatto.

L'AIR si risolve spesso nell'adempimento di un obbligo formale, come mera elaborazione, spesso a ridosso della presentazione dello schema di provvedimento, della relazione che ne riporta i risultati; intensificando gli sforzi per la programmazione normativa si può più efficacemente lavorare anche per assicurare i necessari tempi per l'effettivo svolgimento dell'analisi valutativa, al di là della formalità di rito della relazione AIR.

Il numero di AIR è eccessivo, anche a confronto con le altre esperienze europee; tale ampiezza applicativa è incompatibile con le risorse disponibili e con le esigenze ed i tempi dell'istruttoria normativa.

L'approccio alle consultazioni è fortemente condizionato dall'incertezza sulla natura e sullo scopo delle stesse e le consultazioni sono ancora prevalentemente intese come un momento dialettico da gestire informalmente e secondo procedure e standard molto diverse tra le varie amministrazioni.

Sull'utilizzo sistematico dell'AIR pesano problematiche gestionali ed organizzative; lo svolgimento dell'analisi richiederebbe il ricorso ad una pluralità di professionalità all'interno dell'amministrazione, mentre attualmente la stesura della Relazione AIR è spesso affidata ad una sola persona, generalmente operante all'interno dell'Ufficio legislativo. Considerazioni simili possono essere svolte circa la VIR.

Sia per l'AIR che per la VIR, l'analisi dovrebbe essere maggiormente proporzionata rispetto all'impatto dell'intervento.

Riguardo più in particolare alla VIR, emerge chiaramente la necessità di rendere maggiormente funzionale l'attività di valutazione ex post, concentrandola, tra l'altro, su di un

numero necessariamente contenuto di atti normativi, selezionati in ragione della loro rilevanza, al fine di razionalizzare l'uso di risorse delle amministrazioni.

Passando ad un'analisi dei contenuti specifici delle singole relazioni AIR, come predisposte nel 2012 dalle competenti amministrazioni, è dato rilevare comunque alcuni significativi elementi positivi:

- emergono sforzi apprezzabili nell'indicare i dati a supporto della motivazione di intervento;
- si registra una sempre più marcata distinzione degli obiettivi dell'intervento dalle motivazioni alla base dello stesso, nonché il chiarimento della logica dell'intervento, in base alla quale l'esame dei problemi da risolvere costituisce una condizione indispensabile per la definizione degli obiettivi da raggiungere, ma non deve confondersi con essa;
- spesso si articolano gli obiettivi in base ad un orizzonte temporale (breve, medio, lungo periodo);
- si rileva in alcune relazioni AIR l'individuazione di indicatori associati agli obiettivi dell'intervento e ciò, evidentemente, è particolarmente utile anche ai fini dell'impostazione delle attività di monitoraggio e valutazione ex post dell'efficacia dell'intervento;
- si registra riguardo alle consultazioni un incremento di elementi informativi, con notizie in ordine a interlocuzioni con principali categorie di destinatari dell'intervento normativo e su presentazione di bozze di provvedimento agli "stakeholders" (quali rappresentanze di categorie produttive e lavoratori e associazioni riconosciute).

A fronte di tali positive considerazioni, devono rilevarsi importanti criticità nell'illustrazione del percorso di analisi:

- è ancora rilevante la mancanza di una descrizione e valutazione, organizzata per categorie di destinatari, dei principali impatti in termini di costi e benefici;
- si tende a non sviluppare adeguatamente la sezione degli obiettivi, facendovi incongruamente rifluire il contenuto dell'atto normativo;
- non è adeguatamente sviluppata l'indicazione delle fonti informative;
- si registrano disomogeneità nell'illustrazione delle consultazioni;
- non si esaminano adeguatamente opzioni alternative rispetto a quella proposta;
- non si forniscono elementi specifici sui metodi di analisi applicati per la misurazione degli effetti o se ne fraintende la natura.

Ferme restando le prescrizioni di cui al DPCM 11 settembre 2008, n. 170 (Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione), è stata svolta da parte del DAGL un'azione di sollecitazione volta al superamento progressivo di tali problematiche insistendo sulla necessità di garantire in ogni caso quantomeno un nucleo minimo di informazioni:

- illustrazione di dati ed evidenze empiriche a supporto delle motivazioni dell'intervento, specificando le fonti informative utilizzate;
- individuazione e quantificazione dei destinatari dell'intervento, distinti possibilmente anche in base alle categorie interessate;
- descrizione delle procedure di consultazione effettuate, ulteriori rispetto ai pareri istituzionali previsti, comprese le modalità di consultazione seguite;
- descrizione dei contenuti delle opzioni alternative a quella proposta, almeno in riferimento ai principali temi oggetto dell'intervento;
- descrizione dei principali costi di adeguamento attesi derivanti dall'intervento e dei prevedibili benefici per le diverse categorie di destinatari, con stima, ove possibile, degli impatti principali.

Nel suo recente rapporto sulla qualità della regolazione in Italia, l'OCSE ha fortemente ribadito la necessità per il nostro Paese di rafforzare gli strumenti di qualità della regolazione ed ha sostanzialmente confermato le criticità ora esposte. Tra le raccomandazioni che l'OCSE ha rivolto al nostro Paese si segnalano le seguenti:

- rendere maggiormente selettiva l'applicazione dell'AIR;
- introdurre una disciplina della consultazione pubblica;
- aumentare la trasparenza del sistema di AIR e VIR, pubblicando le relazioni finali;
- incrementare la collaborazione interministeriale nel corso delle analisi di impatto;
- pubblicare linee guida e criteri di valutazione delle analisi;
- svolgere la VIR su gruppi di atti normativi.

Dall'attenta valutazione delle incongruenze e delle problematiche riscontrate nel processo applicativo di AIR e VIR, e con l'ulteriore supporto delle riflessioni e raccomandazioni dell'OCSE che hanno confermato il quadro diagnostico già sviluppato dal DAGL, si è proseguito nel percorso riformatore delineando modifiche radicali all'attuale sistema di AIR e VIR coerenti con le raccomandazioni OCSE e con il sistema di analisi in vigore a livello europeo.

Si è quindi impostata una nuova disciplina normativa basata sulle novità già illustrate nel paragrafo 2 e di seguito sintetizzate: